论清代前期的赋税调整

何　平

Tax adjustment in the early days of the Qing Dynasty was expressed first in tax quota, then in the tax regulation. The former meant that of modifying the high taxation and duplicate taxation, revising the tax quota based on the size of the land, and on minority land. There were three principles in the reform of tax regulation, to equalize the tax to benefit the people, to coordinate tax reform with other government policies and to issure that the authority to adjust taxes belonged to the central government. The author also discusses in detail the aljustment of the poll tax and the taxes on land which had changed ownership. All of these changes represented the overall direction of the Qing's taxation policy.

清朝初年通过重新编纂赋役全书等一系列措施，对赋役制度进行整顿，及至康熙中期，清朝的赋税征解基本稳定下来。康熙五十一年(1712 年)实行"滋生人丁永不加赋"到雍正初年在全国范围内推行"摊丁入地"，清朝赋税制度的格局基本确立，终清之世迄无制度性的根本变化。但是，赋税制度在付诸实践的过程中，不得不适应客观形势的变化、因时制宜、因地制宜。为了实现集聚财赋和稳定统治的目的，清朝统治者在对全国实施统治的日常行政中，对赋税征解及其相关的规范措施，不断进行调整。这些调整措施，充分地体现着清朝政府的赋税政策倾向和目标。本文拟就赋税征额、赋税科则的调整和调整原则以及两类特殊的赋税调整即丁银、更名田赋税的调整予以论述，以期获得方家的据正。

一

赋税征额的调整是整个赋税政策调整的基本方面，它直接关系到纳税人的赋税负担和国家财力的大小，集中地体现出清政权的赋税政策倾向和意图。下面我们将赋税征额调整的不同情形，分别加以考察。

(一)重赋即浮粮的调整。重赋浮粮是赋税科则远高于一般地区而形成的不合理高赋税额。这类重赋的形成一般有较长的历史根源，清朝政府对此类重赋的调整持极为审慎的态度。其具体调整的情形，以江苏苏松太三府州、江西南袁瑞三府等地为代表。

江苏苏松太重赋，尤以苏松为重。苏松重赋是明朝洪武年间朱元璋因该地区为张士诚所据实行惩罚措施及以江南为重心的特定财政政策的结果。清朝建立后，在该地区仍实行重赋政策。仅苏州一府，9 万余顷土地，只占全国土地的 1%强，每年所交纳的税粮却多达 250 万

石，占全国税粮总额近10%。这种过高的赋税征额远远超过了当地农业生产者的负担能力。江苏布政使慕天颜称，顺治到康熙初年的苏松钱粮，无一官曾经征足，无一县可以全完，无一岁偶能及额。①从康熙初年起，江苏地方官因催征钱粮熟悉当地百姓的困苦以及因考成涉及仕途屡屡上疏请求减免苏松重额浮粮。但终康熙一朝，除蠲免部分积欠外，浮粮重额未予调整。雍正帝在雍正三年(1725)三月丁巳日，针对管理户部事务怡亲王奏请酌减苏松浮粮所发谕旨中称，"苏松浮粮，常廑皇考圣怀，屡颁谕旨，本欲施恩裁减，乃彼时大臣，以旧额相沿已久，国课所关綦重，数以不应裁固执复奏。凡国家大事，因革损益，必君臣计议画一，始可举行，若皇考违众独断，既非询谋佥同之意，且恐一时减免，倘后来国用不足，又开议论之端，是以从众议而中止。然圣慈之轸念苏松，诞敷渥泽，屡蠲旧欠，以纾民力。其数较他处为多，是亦与裁减正额无异也。"②这里明确指出了浮粮重额不得减除的原因："旧额相沿已久"和"国课所关綦重"。在这道谕旨中雍正帝下令将苏州府正额银蠲免30万两，松江府正额银蠲免15万两。但所减数额仍然有限，苏州府、松江府和太仓州赋额偏重的局面仍没有根本解决。雍正十三年九月二十二日漕运总督顾琮奏请将苏松二府钱粮量加蠲免，乾隆帝在朱批中称："因国家经费须当量入为出，通盘计算，兼之求之不可太速，一时未可轻举"，③此项浮粮须留待后日再议。乾隆元年，顾琮署理江苏巡抚，九月十三日他又上奏请求减免苏松浮粮，他说："惟查每年奏销分数，尚未足十分。臣等详加体察，缘苏松额赋不特甲于各省，即较之邻境常州府属，亦复轻重悬殊。现今减赋之后，尚多三倍。有司尽力催征，小民徒受追比，旧欠未完，新粮踵至。是以雍正十二年以前民欠仍多，实由粮额之尚重，非尽属奸顽之抗欠也。……维此浮粮一项，为苏松太三府州属之隐困。臣等复念钱粮攸关经费，何敢轻为置议。但赋课偏重，虽加严比，终不能全数通完，于国帑究无实益。查苏松太三府州现今地粮科则，每亩纳银一钱二三分，漕米每亩一斗五六八九升不等，共计320余万。臣等悉心筹画，拟请将条折银两，比照邻近常州府属一例征收，计苏太二府州约请减银20万两，松江府属约请减银10万两，则漕粮仍倍于常郡，不使财赋重区过于轻减，而条银与常郡相均，得免偏枯之累。"乾隆帝朱批称，"此事久在朕计虑中，须俟一二年后再行酌量降旨。卿等到彼时再行题奏"。④直到乾隆二年四月，才颁旨减免苏松额征银20万两。⑤此后田赋正额再无大的调整。

江西南昌袁州瑞州三府浮粮的减免，也经历了曲折的过程。吏科给事中刘堂在雍正元年八月初十日所上奏折中陈述了此项浮粮的形成原因和请免经过，他称："昔陈友谅当元末明初，窃据南昌袁州瑞州三府，贼多饷少，于宋元旧额银米外，加倍横征。明洪武定鼎，怒三府抗违，依伪册征收。"由此形成的重赋，清初仍沿袭下来，使当地人民苦累至极。顺治四年，清廷宣布凡明朝仇怨地方钱粮加重等款，准与豁免。御史吴赞元遂将江西所属南袁瑞三府浮粮题请豁免，户部批复俟赋役全书告成之日，另有颁示。顺治九年，江西布政使江应会入觐，有袁瑞二府人民具呈苦累，据词具题，奉旨："这浮粮积欠重困一方，应从原额清汰，著该督抚饬该府州县官确遵减免，毋得踵弊苛征，有辜德意。"当时南昌遭金声桓叛乱后，居民逃亡，无人具呈，巡抚蔡士英只据袁瑞二府呈词题复邀免，独使南昌浮粮仍存。顺治十八年，上谕户部："故明洪武固有仇怨之地，或钱粮征收甚重，此明朝有仇怨于人民。我朝并无仇怨，何得踵行？此等情由该部详加察议具奏"。但此次户部仍未对南昌浮粮提出处理意见。康熙元年江西布政使王庭入觐，将南昌浮粮具题。清廷遂命督臣张朝璘、抚臣董卫国，查明果否与袁瑞二府相同议复。调查表明，"南昌一府，除武宁县系陈友谅生身之地，未有浮粮，其余一州六县，共浮征银10余万两，共浮征米10余万石"。与袁瑞两府同事同情，应与袁瑞同免。合疏题复，奉旨"袁瑞二府浮粮既

免，这南昌府属浮粮也著袁瑞二府例行”。却因部议“免数太多，洪武征收日久”，遂至中止。康熙六年，有南昌一州六县民人胡献隆等因浮粮匍匐叩阍，康熙帝敕下督臣郎廷佐、抚臣董卫国查覆，果与袁瑞二府同事同情，应与袁瑞二府同免。户部又以故明征收年久，仍遵不行减免之旨。康熙二十五年三月又颁恩诏，凡直省地方有不便于民者，详切开列具题。康熙二十七年五月，江西抚臣王隲时疏请减南昌浮粮，奉旨“该部速议具奏”，又格于部覆。康熙二十九年四月，内阁大学士将各省浮粮偏累启奏请免，奉旨“著九卿开摺送览”。内载南昌浮粮业业有据，江西入觐布政使刘健、巡道查继培、御史熊一潇、给事中车万育等先后具题，俱格于部覆。⑥直至雍正元年，才将南昌浮粮予以免除。

清朝政府特别是中央财政主管部门户部对南昌浮粮、苏松重赋的减免议不准行的原因，一是免数太多，一是征收日久。在此背后自然是清初严峻的政治军事形势需要大量的财政经费所造成的压力在起作用。同时，江南财赋重区的经济地位，也使得清廷在江浙等地重赋的减免问题上持十分审慎的态度，只进行很有限度的减免。乾隆初年社会已稳定后，对浙江湖州重赋的处理，即说明此点。⑦

（二）重科的调整。重科是在部分地区的赋税征解演变过程中，由于特定原因形成的一田二赋现象。这种不合理的对同一课税对象的多重课赋，在不影响全国赋税征收大体的情况下，清政府一般均予减除。

这类一田多赋的现象，根据地方官的奏报，不时予以调整。雍正八年对台湾额赋的调整，就属此类。台湾孤悬海外，昔年地系荒埔草莱，民居无几，土著居民不知稼穑，就地捕鹿。郑氏政权统治时期，“按社地宽狭，派粮之多寡，名曰社饷”。清朝收复台湾后，“内地民人渐次来台，向土番租地耕种，年贴社饷给番输官，其所垦田地未报升科。”雍正五年颁布上谕，凡各省未报升田园，着令自行首报，统于雍正七年起科。台湾居民便陆续首报，合计台湾四县共报升田园17，170甲零，所有征课则例，“现在督臣抚臣会疏核题请旨。而社饷相因，日又未敢议除。但土番既租地于民，而社饷犹存；民日输课于官，而贴饷仍旧。民番同此一地征纳，似属重科”。有鉴于此，福建台湾道刘藩长上奏提请，“若令任土作贡，清查番地未垦者，仍令番输社饷。如地租于民，而民已升科者，民免其帖饷，即将番饷扣除豁免。且近来土番已渐习耕种，果能开垦，俱照民人一例报升，社饷概行豁除”。⑧雍正帝指示报告当地督抚酌量减除重科，避免一田二赋的现象。

江苏省江宁府高淳县马场田的重科，是明代所形成而为清朝所沿袭的。乾隆三年，江苏巡抚杨永斌奏称，“江宁府属之高淳县地方有马场田一项，共计5，669亩零，地处低洼，向系荒弃。自前明建都金陵，将此拨给居民牧养马匹，名为牧马草场。继令民开垦，岁纳租银200余两。至隆庆时始行清丈，令与民田一体照则输赋，将前项租银派入通县田亩摊征。迨万历时，革除养马之例，复令马田各户于常赋之外，更岁输租银500余两。于是民不堪命，争诉不休。经县令刘一炀议令阖邑粮户再为代输其半，并入地丁统征统解，其一半银272两4钱4分8厘，另分三则仍令马户完纳，名曰马田租银。相沿至今，民困征输匪伊朝夕矣。……何独高淳草场，既办民赋，又办场租。较之通县民田，则额外重纳租银；较之各邑场租，则额内又多民赋。实属偏重苦累。”杨永斌鉴于高淳县马场一田两赋办纳维艰，请求将额外另征租银270余两，准予豁免。⑨乾隆帝允准了这一提请，高淳重科得以减除。

湖北监利县的额外派征租银，也是一田两赋的现象。湖北巡抚崔纪在乾隆三年所上奏折中叙述了此项重科的原委。他称，“乃湖北更名之中，更有前明藩封派征租饷加入民田完纳，并

无地亩者。……荆州府监利县，于明季派供楚藩租银15两，潞藩租银3,866两3钱5分3厘6毫9丝。其时并无地亩，乃即于通县民田秋粮内摊派，每亩加征银8厘8毫零……一土竟成两赋。追至本朝编入更名科则项下，虽历经该县府呈详而干碍更名赋额，未经题豁。臣到任后闻知此项加派情由，细查监利县志并赋役全书刊载，更名项下，原有本无田地派征租银共3,881两3钱5分3厘6毫9丝一款，一土两赋确凿可据。"⑩此项重科经崔纪的奏请得以减免。

此类重科形成的原因各各不同，许多都有较长的历史。其赋额于清廷全国财政虽无关宏旨，但地方官因计考成而固守赋额，重科的减免每至延搁。所以，此类赋额的调整与清朝地方官的行政作风有很大的关联。

（三）地亩增减所引起的赋额调整。土地田亩是清代赋税的基础，能否根据地亩的变化对赋税征额作出调整，直接关系到政策目标的实现和社会的安定。所以此项调整是清朝行政中的经常性内容。

土地田亩的增减实即开垦与荒废的结果，但也有纯粹人为的原因所造成的。贵州遵义府的田赋增额就是因为该地区在由四川省改辖于贵州时进行清丈的结果。遵义府在雍正年间由四川改归贵州管辖。改归时，清廷下令丈量地亩，安插流民。云南总督鄂尔泰遴委前任贵西道参议王廷琬，前往遵义查丈。查丈的原则是，"令其首报，分别科则，上纳粮银。其或素行顽劣，或因事告发者，即分行摘丈，以杜欺隐。"查丈的结果，"遵义县原额征粮条人丁银12,785两零，今首丈增出丁条粮银4,146两零。正安州原额征粮条人丁银1,780两零，今首丈增出丁条粮银1,771两零。绥阳县原额征粮条人丁银3,194两零，今首丈增出丁条粮银1,099两零。仁怀县额征粮条人丁银1,637两零，今首丈增出丁条粮银810两零。通共新增银8,920余两，合原额银21,180余两，新旧共银30,100余两。……今据首丈增出丁条粮银8,900有奇。且据绥阳县知县唐椿禀称，新旧粮银4,300零，已据士民上纳，通完批解藩库。是民已相安，而急公遵法之情，即可以消欺隐顽抗之渐矣。"⑪额赋的确定"关系永远"，清丈增额在"民已相安"、"急公遵法"的情况下遂编入赋册。

地亩增减所引起的赋额调整最为频繁的是对土地坍涨的赋额调整，这也是清朝行政中最为经常的内容。总体上看，只要题奏属实，清政府均准许根据土地坍涨的情况予以调整赋额，坍则减赋，涨则增额。但在实际执行过程中，赋额的调整并不能与土地变动的情况完全吻合。这除了与地方各级官员的行政勤惰体察民情关联外，还要受到地方绅士胥吏对坍涨情况调查的干扰作用等方面的影响。这种调整的合理程度是有限的。乾隆元年山西巡抚石麟奏请，山西临河之地，塌淤无常，纳税人的赋额不应固守，应随时调整，与地亩的变动趋于一致，并"请饬令临河州县，按年稽查，细为体访，除河流未侵额粮地令民输粮外，如有纳粮之地塌入河中者，查清亩数申详，照数题请豁免，俟将来河转地淤之日，仍复粮额。"石麟企图使赋额调整灵活地反映土地变动的实际状况，乾隆帝认为这不可能，他在朱批中称"言虽近是而实难行"，⑫要求按照旧例数年调整一次。所以此类调整的实际效果也是有限的。

（四）对边远及少数民族地区的赋额调整。边远及少数民族地区，地多贫瘠，自然环境普遍较差，清朝对这些地区的赋税政策也具有特殊性。

湖北省鹤峰州长乐县系由容美土司改土归流后设置，其赋税征额的确立情况，湖广总督史贻直乾隆元年奏称，"湖北鹤峰州长乐县系容美土司裁改，原征秋粮银96两，向由土官派收汇解。并无花户册籍，亦非计亩均输。迨归流以后，因粮亩无从稽核，经前督臣迈柱题明，俟新设州县履任后确查成熟田亩，照内地科则，按亩征输，荒芜多方劝垦。准有部覆知照，其原额秋粮

暂缓征收在案。兹据湖北布政使安图册报，鹤峰州成熟田地共654顷零，应科条饷银479两零。长乐县成熟田地共183顷零，应科条饷银167两零。"但这一地区"山田荦确，土瘠水寒，物产凉薄，若照内地科则征输，土民不无拮据"。由此他奏请"以容美原征秋粮银96两定为赋额，按田肥瘠，分别升科，于乾隆丁巳年为始造册征收"。⑬这一地区新近归流，又极为贫瘠，清廷从安定出发，允准了史贻直实行轻赋的奏请。其紧临的施南府，即今天的恩施土家族苗族聚居区，亦系乾隆初年改土归流所设立，清廷也一并实行了轻赋的政策，故《清会典》称施南府属赋额独轻。⑭

云南新征整欠孟艮地方，乾隆年间征缅之役结束后，分设土司管理，其贡赋赋额的确立系非按内地科则论亩定赋，而是由整欠和孟艮两土司量地土之广狭认纳钱粮，比照普洱边外十三土司之例，酌中定赋。结果，"整欠所属地方每年酌征条编火耗粮折等银417两1钱零，孟艮所属地方每年酌征条编火耗粮折等银565两9钱零二，共征银983两零"。⑮其定赋的原则是由当地土司"情愿认纳"。

直省偏远贫瘠之地，清政府也是赋税从轻，重在安定。甘肃省府厅州县多系卫所改设，从前未经裁并之始，各有一种屯军名色，或系召募应差，或系充发到配，养赡无出，量给荒土使其耕稼，免其承粮以资糊口。后来，当地居民，见其田不输赋，暗将本身地亩以多作少，给予微租，诡寄军户名下，规避正赋，转相效尤。甘肃巡抚黄廷桂在乾隆八年上奏请求清查此项欺隐地亩。乾隆在朱批中提出了处理意见，他说"盖遥省穷壤之地，宁可留有余于小民，不可为钱粮起见，况所加者又不过太仓一粟九牛一毛哉"。⑯要求慎重办理。这个意见体现了清政权对边远及少数民族地区赋税问题的处理原则。在此类地区，清朝政府多实行轻赋的政策，以服务于稳定统治的目的。

二

与赋额直接相关的是赋则，赋则的高低直接决定赋额的轻重。赋则的调整除了坚持赋额调整的基本原则外，在政策推行中，清朝政府还贯彻特定的政策意图。

(一)"均赋恤民"。赋则调整的一个主要方面是均平各地方的赋税负担，贯彻统治者"均赋恤民"安定社会以稳定统治的意图。雍正年间在对四川田土丈量完毕之后，便对各州县较重的科则进行了调整。雍正帝在谕令中称，"若有额粮稍重之州县，即比照就近适中之科则，令其核减以纾民力。……若有粮赋稍重之处，即据实奏请核减，毋得固执己见，回护从前，有负朕均赋恤民之至意"。四川布政使高维新在执行此谕令时，首先对"田不敷粮之处"进行了调整。他在雍正八年所上奏折中称，"至郫、灌、温江三县，原系平畴沃壤，从前因按粮派亩，愚民争报下则，故多虚亩。已于丈量时公同核实，郫县除去虚亩487顷；灌县除去虚亩176顷；温江县除去虚亩810顷"。⑰并进而对较重科则进行了调整。高维新在雍正九年所上奏折中称，"川省额粮稍重之州县，如江油县、通江县、雅安县、名山县、荣经县、芦山县、叙永厅、建武厅、屏山县、峨眉县、夹江县、潼川州、遂宁县、绵州、九姓司等处，前经题明，比照就近适中之科则，蒙恩准核减，已经报部征收在案。……臣谨细心确查，尚有潼川州属之中江县，中田下地，其则稍重。泸州属之纳溪县，其上田输赋，亦觉稍重，以上二县，应比照就近适中之处，酌量核减。又成都府属之华阳县，有东山一带，又什邡县有白塔坝一方，其中田中地，皆近山高原，若雨泽略缺，难免歉收。以上二处，应将中则改为下则。"⑱这些州县都在"均赋恤民"的旗号下，科则得到减轻。实

际上，在四川实行轻赋政策与鼓励垦荒及恢复发展生产的政策目的直接相关。⑲

较重科则的调整，在清统治者看来，不仅论其是否合理，而且要看是否对赋税征收造成大的影响。云南河阳县独重粮税的调整，就由于可能影响全省赋税体制的稳定未获准行。云南一省上则民田每亩科粮自三四升至五六升不等，上则民地每亩科税自二三合以至三四升不等，中下田地照数递减，条银照米科编。独澂江府属河阳县，每上则民田一亩，科粮8升1合8勺3抄，中则民田一亩科粮7升1合8勺4抄，下则民田一亩科粮6升1合8勺4抄；上则民地一亩科税5升9合2勺1抄，下则民地一亩科税4升9合1勺3撮。以上每税粮1石，编条银6钱3分9厘5毫8丝3忽。河阳县的科则较云南其他州县都高，究其原因，"缘前明时知县张应宿见河阳田地原无额粮，竟以得水迟早定为征输多寡，以致比照通省科则独重"。为了消除这种不合理现象，云南布政使徐嘉宾乾隆五年上奏请求予以调减，请将河阳县田地钱粮减照裁并之阳宗科则征收（按：康熙八年裁汰阳宗一县，其田地钱粮归并河阳附征，上则民田每亩科粮6升，中则民田每亩科粮5升，下则民田每亩科粮3升9合8勺4手8撮。上则民地每亩科税3升1合5勺2抄，下则民地每亩科税1升1合5勺7抄8撮。）。⑳署理云南总督印务云南巡抚张允随遵旨查奏，提出处理意见，他称，"今河阳定额在前，阳宗归并在后，自不便以附征之科则改原定之正供。况河阳额赋自前明定额，迄今已百有余年，百姓相习已为固然。若遽行议减，滇省各府州县中粮额稍重者，势必援照此例，争相吁请。是因一邑之减征，特启通省效尤呈控之端，非所以权轻重而期经久也"。㉑他从稳定全省赋税体制的角度出发，主张河阳较重科则不宜调减，以免引起连锁效应。乾隆帝批准了张允随的处理意见，河阳县赋税科则仍照旧例，未获调减。

（二）与其他政策措施相配合。赋则的调整亦并非全属就赋论赋，在部分时期和地方，清朝政府也把赋则的调整作为推行某种经济政策或特定政策措施的手段，使其起到实现特定政策目标的杠杆作用。

乾隆四十五年，清政府决定将盛京等处地方新旧查出私垦地亩，仿照内地赋则议定钱粮，其目的便在使流民私往之弊渐就减少。盛京将军索诺木策凌根据部咨，按照直隶山东民地赋则，酌增盛京流民私开地亩钱粮，将查出流民私开地共1,898日，每日征银4钱8分，仍令在旗仓交米2升6合5勺5抄。其中有因地亩钱粮稍重，不敢耕种回籍者，将地拨给旗人耕种，照红册地亩之例征粮。对此类地亩提高科则的目的，索诺木策凌在奏折中明确指出，"奴才等仍严饬各旗民地方官，流民私开官荒，永行禁止。……而盛京地亩钱粮与内地相仿，流民无利可图，自必各回本籍，则潜来之弊不禁自息，于旗人生计殊有裨益。"㉒

赋则的调整也与清政府鼓励和发展生产的经济政策相配合。对旱地改作水田后科则的确定，便属此类。水田产量一般较旱地为高，为了发展生产，安定社会，鼓励农民改旱地为水田，在赋则上不予提高。乾隆二年河南巡抚尹会一上奏请求"饬令有司劝导百姓，因其自种之地，随其土性之宜，凡有旱地改作水田者，仍照旱地原额完粮，永不升科，使小民知更改水田，利重粮轻，有倍获之乐，而无加额之虞。自无不踊跃从事，似于水利农田实有裨益"。㉓乾隆帝指示尹会一自为劝导。在议定河南巡抚的这一奏请时，乾隆帝在乾隆五年九月初一的上谕中进一步指出，"豫省田土原有水田旱田二项……朕思水田收获，倍于旱田，若可改种则易济土而为沃壤，于民间自有裨益。至加增科则，为数无几，且此系现在输粮之田亩，非新垦隐匿者可比。嗣后有情愿将旱地改作水田者，悉从其便，钱粮仍照原定科则征收，免其呈报有司改则加赋。但各州县地形不同，土性迥别，其不便改种者，地方官不得勉强抑勒，以致功难成而事滋扰。"㉔此

后湖北等省旱地改作水田者，均按这个原则办理。

对于开发较晚的落后地区，清政府也实行较轻的赋则以鼓励开垦。即如台湾地区，“每年赋税所入，不敷经费，仰荷圣恩拨济饷银 20 余万两，岁以为常”。台湾地区开发较迟，丁赋又重，为鼓励开垦于雍正九年将新升田园科则比照较台湾科则为低的同安科则征税纳赋。及至乾隆四年郝玉麟题请将已减新垦田园科则仍照台湾科则一体征收，遂加重了新垦田园的负担。㉕诚如御史舒辂所言，“兹经部议，于乾隆五年起，令照台属旧则输纳，顿增三分之二。是先轻后重，小民固力有难堪，而既减复增，守令亦无以示信。自奉部文以来，官吏徬徨，农氓惊顾，既无良法以催科，势必违误于征解。不独地方官尽受处分，而于国体民情均有关系”。㉖经各级官员的吁请，从鼓励开垦出发，清廷允准台湾新垦田亩比照同安科则实行较轻的赋则。

(三)赋则调整的管理。赋则是影响赋额的首要因素，而赋额直接关系国计民生，所以清政府对赋则实行严格的管理，把赋则调整权牢牢控制在中央政府手中。

然而，地方官员在施政过程中，为完成赋额也有对赋则实行自行调整者。江苏省常州府属靖江县在赋税征纳中实行“均加均减”的办法，即属典型的一例。两江总督那苏图在乾隆三年所上奏折中称，“窃惟州县钱粮各有定额，涨升坍豁，所在皆然。独常州府属之靖江一县，全书刊定：涨则通县均减；坍则通县均加。旧制每五年清丈一次。查自全书订定以来，从未举行清丈，凡遇有坍涨，即随时加减，总不失通县额征银米之数。”这实即以全县赋税原额为基准，根据田土坍涨增减的变化，自动升减纳税单位赋则的办法。由于该县涨少坍多，造成赋则日增，农民苦累。“且年年更改，岁岁增添，一户报坍，而通邑加增；一户报升而阖邑减免。粮无定额，民鲜适从”。㉗给赋税征纳造成许多弊端。那苏图请求废除这一办法，清政府在乾隆三年予以批准，并令“照例遴员履亩确查升免实数，造册题报”。㉘根据涨升坍除的原则确立赋则。

福建建阳县冒免钱粮一案中的私自减则也是地方官在施政中的自行调整行为。闽浙总督郝玉麟乾隆元年所上奏折中叙述了建阳县自行减则的情形，他称，“至(康熙)二十五年，知县李六成接任。因见民间钱粮历年拖欠，前官多致罣误。遍访舆情，佥称阳邑民田皆系下则。明季初年每亩止征银 5 分 1 厘。后加至 7 分 3 厘 1 丝 5 忽。赋重田硗，民力难完，以致积逋累累。李六成目击其艰，竟每亩减则 1 分 1 厘 6 毫，只存 6 分 1 厘 4 毫。将前报荒今已开垦成熟之田现征之赋，以补减则之数。虽民力一苏而报荒之案终未报明垦复。亦未将减则缘由详请题明，故至今报部册内犹载荒田 695 顷零，每亩田粮仍开征银 7 分 3 厘 1 丝 5 忽。而实则建邑并无此项荒田，乃系李六成因赋重私减私匀，致有此冒荒之虚数也”。㉙李六成自行减则及其在赋税征解问题上所引起的混乱，清朝政府进行了严厉查处，“其历任该管官员，不行查出，均应罚俸一年”。㉚一般而言，未经清朝中央政府的准许，赋则均不得自行调整。

三

就税种而言，清前期赋税的调整以丁银和更名田赋税的调整最为典型，在此特别提出加以论述。

(一)丁银的调整。丁银的调整主要包括三个方面，一是对雍正年间未实行摊丁入地的地区随着地方条件的变化继续实施摊丁入地的政策；二是在摊丁入地推行过程中对偏重丁银或缺额丁银进行调整；三是对新垦地亩的丁银摊派措施。

1、继续推行“摊丁入地”。雍正年间在全国范围内推行摊丁入地，但部分地区未实施这一

措施，其中以山西大部分州县和台湾地区为代表。关于山西未能普遍推行摊丁入地的原因，山西巡抚刘于义乾隆八年所上奏折中总结了四条：①“晋省粮轻丁重，非如江浙等省丁轻粮重易于均摊者比，若将丁银归入地亩竟有原额粮银 1 两今每两须额外加至三四钱不等”；②“晋省每年钱粮历系奏销以前全完，从未见有以丁银拖欠完纳不清申请者”；③“通省地土肥瘠不同……诚恐一例归并，倘或年岁稍歉，钱粮反有逋负”；④“晋省逐末者多，力田者少，丁粮归并亦恐重累力耕之民。”㉛乾隆帝对山西继续推行摊丁入地的态度在此折的朱批明确表明，“是得其理而复为之可也”。这代表了此后各时期清朝政府在山西州县渐次推行摊丁入地的基本原则。山西州县只要清朝政府认为条件成熟，即准许实行摊丁入地。及至道光十二年山西巡抚阿勒清阿奏请将寿阳县额定丁徭银两摊入地粮征收，尚有“岢岚等十七州县应征丁银或仅摊入地粮数成，并有全未摊入者，各处情形不一”。㉜而山西通省丁银摊入地亩征收，则是清朝晚期的事情。㉝

台湾地区，也因丁银较重，仍实行丁银分办，并对丁银予以减则。闽浙总督郝玉麟在乾隆元年奏折中称，“台属丁银每丁额编 4 钱 7 分 6 厘，为则颇重。如台湾一县，地粮银 19,000 两零，而丁银 5,400 两零。按银匀摊，则每两应加银 2 钱 8 分有零。若匀丁于地，台属番民杂处，蠢然无知，不辨丁银匀入，骤疑加赋，恐致滋事。臣等思台地民情，宜静而不宜动，若匀丁于台地已有未便，匀丁于番地，更不可行。是以臣等业批，仍循其旧，无事纷更也。”㉞乾隆帝允准了丁银分办，并将台湾照内地丁银，酌中减则，每丁征银 2 钱。总之，清朝政府在普遍推行摊丁入地的同时，也照顾到部分地区的特殊性，丁银在清朝政府的赋税体制中仍然保留下来。

2、对偏重或缺额丁银的调整。在摊丁入地过程中，部分地区的丁银科则偏重，清政府也酌情予以调整。比如福建“龙岩州属之宁洋县、福宁府属之寿宁县，每丁原额征银四钱二三分，田少丁重，难以匀摊。数年以来，为民之累。”清政府便于乾隆二年五月下达命令，“改照中则，每丁征银 2 钱，匀入田粮输纳”。㉟

清朝政府在实行摊丁入地之后，田赋中之丁银仍被分别看待，以致出现缺额地粮已豁，匀征丁银未除的情况。这种丁银在地亩缺额后已失去了征收依据，故也当免除。福建巡抚卢焯乾隆二年奏折中论及此类缺额丁银时称，“臣于乾隆元年，仰遵谕旨，查明通省缺额田地 54,340 亩零，实为民累，恭疏具题，上沐皇恩豁免地粮额银 4,262 两零……所有匀征丁银共 961 两零，未经请豁。若匀入现在田亩，不惟小民额征久定未便，一旦加赋，且恐摊派滋扰。伏思丁银既经匀入地亩，地缺则丁亦并缺，地豁则丁亦当豁”。㊱请求将缺额丁银特赐豁除，乾隆帝允准。此类丁银缺额，倘若数额不大，清政府是准许减除的。

3、新垦地亩的丁银摊派。丁银摊入地亩，雍正年间各直省是以康熙五十年的丁银数为基准，根据本地区实行摊丁时的地亩或地粮数的多少分别摊派。但地亩是有变化的。对新增地亩的丁银摊派问题，以湖北巡抚陈辉祖在乾隆三十八年所上奏折为发端，开启了在各直省高级官员间的大讨论。

陈辉祖在奏折中指出，民屯新垦丁银已停编审，请随年摊征以清赋额。㊲户部议覆，各省应否照湖北省一例办理之处，各就本省情形妥议具奏。各省纷纷奏报了本地区对新垦地亩丁银摊派的处理情况和意见。直隶总督周元理称，直隶“凡有新垦升科地亩，丁随粮计，即按此数（按：指直隶地粮银每两所摊丁银 2 钱 7 厘余之数）加摊，如遇除粮丁银，亦一体豁免，统于各本案内随时题咨入于本年奏销册，分别增除办理，迄今五十余年，遵行已久”，主张“毋庸另行定议”。㊳广西巡抚熊学鹏奏称，“粤西通省丁粮递年奏销册报额征民屯人丁 225,619 丁 1 分 3

厘，编征不等，每年额征丁银49,756两6钱5分5厘。内实征成熟丁210,669丁9分9厘，熟丁银46,307两8钱9分1厘。又尚有荒丁14,949丁1分4厘，荒丁银3,448两7钱6分4厘。递年各州县遇有开垦升科银米，则将前数荒丁按数摊入本州县新熟额内征输。原系按年造报奏销。并非如湖北省必俟五年编审始行摊派。历年奉行甚属简便，应请仍照旧例办理"㊴。江西巡抚海成奏称，"惟因新垦地亩俱无丁可加，而旧额内均有丁银，未便使其偏枯，是以将旧额内所带丁银减除若干，摊入新垦项下，均匀分派，以示公允。原与国课钱粮毫无损益，亦不致额赋宕悬。今江西省办理情形，历系五年一次通省摊派，造册咨部，并不具题"。㊵也请仍循其旧。湖南巡抚梁国治奏称，"湖南原额民田更名人丁丁银，自雍正七年丁随粮派后，各州县卫俱系照额征解，其陆续新垦丁银并未均摊，在编审奏销各案内分晰造报"。㊶提出依湖北之例摊征。福建新垦丁银的处理办法，据闽浙总督钟音奏称，"闽省原额人户丁口征银，自雍正二年体照各省定例匀入田粮征输，以后凡有新垦地亩悉系按照各该州县额定赋役全书内刊载各款科则，分别征收，题请入额升科，递年造入奏销额征册内报部。从无将旧额丁银摊派新升地亩之内，亦无俟届五年编审后均匀摊派之案"，㊷请求仍循旧制。广东的情形，两广总督李侍尧、广东巡抚德保奏称，"其新垦税亩，地土瘠薄，丁银向不派及，原与他省情形不同。……若将旧额新升之税一体均派丁银，不特新升地亩无几，额税原派丁银所减甚微。且岁岁更易，转无一定成规，乡曲愚氓未能尽谙，易启官役欺朦洒派侵渔之弊……毋庸仿照湖北事例另行摊派以省纷更"。㊸各省情形不同，陆续所上奏议以请仍循旧制者居多。

一些省分还未及奏报本省的情形和处理意见，乾隆三十八年十二月初四日乾隆帝便发上谕指出了新垦地亩丁银摊派的处理办法，结束了这场讨论。乾隆帝称，现处升平之世，屡蠲赋税，"岂肯于丁粮区区毫末之赋稍存计较乎？……若以新垦民屯地亩复将丁银随年摊纳，是与小民较及锱铢，尤非惠下恤民之道。陈辉祖原奏固属琐碎见小，而户部议覆亦复未识大体"，并指示"所有各省办理丁银一事无论已未覆奏，俱悉仍其旧，毋庸另议更张"。㊹这样，新垦地亩的丁银摊派有清一代只在湖北等部分直省实行，而摊派的具体办法又各各不同。

（二）更名田赋税调整。清代更名田是由明代皇庄、王府庄田以及勋戚庄田转化而来。它从明代的一种特种土地转化为清代民田的一个部分，其赋税调整典型反映出清政府赋税政策的实质。

关于清代更名田立法及其赋役负担，学者已有深入的论述。㊺由于更名田赋税调整在清代赋税调整中的特殊地位，这里对其赋税调整的原则予以扼要说明。

1、更名田的科则。康熙八年（1669年），清政府正式将清查处置过的废藩勋戚田产改称"更名田"，并规定：一、"免其变价，给予原种之人"；二、"与民田一例输粮"。㊻但事实上仍分两类，变过价的更名田，以民田科则起科；未经变价的更名田，以"租课"起科。无论哪种起科形式，历史事实表明，其赋税负担，均高于一般民田。这种情况不仅在康熙帝更名田立法时如此，在后来各时期也无根本的好转。我们以乾隆年间山东益都县和湖北省的更名田赋则为例予以说明。

山东省青州府益都县，地亩向分四则征粮。最高上地每亩额征银5分7厘零，最低下下地每亩3分9厘零。摊丁入地后，上地亩征银6分4厘零，下下地每亩4分4厘零。该地民间纳粮，以3亩2分4厘为一大亩。如系上地，则每一大亩纳银2钱1分零，中地以下照此递减。但该县有前明废藩更名地10余顷，坐落西门外等庄。其赋则最高每大亩纳银9钱1分8厘，最低每大亩纳银4钱1分。远远超过当地民田上则的负担量。㊼

湖北各府的情况也是更名田赋则高于当地民田。武昌府更名田最高每亩较民赋征银则例,计重银2分9厘;最低重3厘。汉阳府属更名田,每亩较民赋重银1分5厘。安陆府属更名田较民赋田最高每亩重银2分5厘,最低重8厘。德安府属更名田地最高每亩较民赋田重5分5厘,最低重3厘。荆州府属更名田地最高每亩较民赋田重3分3厘,最低重2毫。襄阳府属更名田地最高每亩较民赋田则例重银7分1厘,最低重2分1厘。㊽

这两地的更名田赋则基本上代表了清代全国更名田地的赋则情况。清政府对更名田定赋方面遵循的是重赋原则。

2、更名田的丁银摊派。明代耕种王府庄田的农民,属于王府勋戚私家佃户,除办纳租课,"余外正粮增粮杂费等项,毫无与焉"㊾。而清朝顺治年间全面清查明代遗留下来的各类庄田后,丁银便成为更名田正赋之外的另一种永久性负担。清政府通过对耕种更名田农民的所谓"更丁"编审,进行丁银征派。

在实行摊丁入亩的过程中,各地的具体办法不同。部分地区以田亩数均摊丁银,单位更名田与民田均摊同等的丁银,负担基本上与原来的相对水平保持一致。而大多数地区,将丁银摊入赋粮总额之中,每石更名田税粮与民田均摊同等的丁银。这样,在更名田科则与民田接近的地区,即如湖南、河南、安徽等省还差距不大;在更名田科则远重于民田的地区,如陕西、甘肃、山东、湖北等省,摊丁入地就更加使得更名田的负担重上加重。所以,总体上看,摊丁入地对于田赋科则原重于民田的更名田而言,其地丁银负担更趋繁重。

3、更名田的赋税减免。更名田的赋税负担从总体上看,较之民田均为繁重。由于重赋问题,影响农民正常的生产和社会安定,清政府在地方官的请求下也不时对更名田赋税予以调整。

一是赋税减则。这种调整最为普遍。在康熙中后期以后,许多地区对更名田的重赋进行减则。前述山东省益都县的更名田重赋山东巡抚岳濬在奏报中就请求"照依该县上等民地,按亩承粮",实行减则。㊿得到了清政府的允准。

二是均摊入民田。清政府为维持赋税总额不变,将一些地方更名田的部分负担,均摊入同地区的民田。湖广的折色银均摊就是采用此种办法。据湖广总督郭琇所言,更名田"不敷原额银两,于十三县田内均摊,每亩所加不过厘毫,国课无亏,民困获苏"。�的更名田农民的负担由此得到一定程度的减轻,这部分赋额被转嫁到其他农民身上,清政府的赋税收入也不致减少。

三是丁银减免。丁银摊派是造成更名田重赋的重要因素之一。湖北省为了避免这个现象造成赋税偏累加大,对江夏等十九州县的更名田和民赋田应负担的丁银给予一定减免后,然后摊入地亩。�的陕西省在乾隆元年也对更名田丁银负担进行了减免。�的

除了这三种形式的调整外,部分地区还有一些小规模的其他形式的减免措施。但从清朝对更名田赋税调整的整个情况看,减免均属有限。其主要的原因是20余万顷的更名田赋额对于清代财政具有重要意义,所以减免是极不彻底的,民国初年有些地方还在对此类田土的赋税负担进行调减即为明证。

以上我们对清代前期赋税调整的主要方面和原则进行了概略的论述。这些调整措施受着清朝政府整个统治政策的制约。然而,它对清政府赋税政策目标的影响程度还缺乏数量上的说明,我们企望史学界专家对这一问题进行共同的探讨。

---

①韩天颜:《请减苏松钱粮疏》,载《依瑞陈言》,《抚吴封事》附刊本。

②《清世宗实录》卷 30。
③《漕运总督顾琮奏请核减苏松二府粮额折》(雍正十三年九月二十二日),第一历史档案馆藏朱批奏折财政类(以下未注明者均同)。
④《署理江苏巡抚顾琮等奏为查明苏松太三府州丁粮科则折》(乾隆元年九月十三日)。
⑤《清高宗实录》卷 41;乾隆《苏州府志》卷 10《田赋三》。
⑥以上引文俱见《吏科给事中刘堂奏为请免南昌浮粮折》(雍正元年八月初十日)。
⑦湖州重赋的议减情况见《历史档案》1992 年 4 期所载档案材料,因篇幅所限此处不作申论。
⑧《福建台湾道刘藩长奏为查明台湾额赋有重折》(雍正八年三月八日)。
⑨《江苏巡抚杨永斌奏请豁免江宁府属地方马场田地额外租银折》(乾隆三年五月二十四日)。
⑩《湖北巡抚崔纪奏请豁免监利县明季加派租银折》(乾隆三年十二月初一日)。
⑪《云南总督鄂尔泰奏报遵义田赋办理已竣折》(雍正八年四月二十日)。
⑫《山西巡抚石麟奏请清查临河地亩折》(乾隆元年正月初三日)。
⑬《署理湖广总督史贻直奏请减免湖北土民钱粮折》(乾隆元年十一月二十一日)。
⑭《清会典》卷 15。
⑮《大学士管云贵总督杨应琚奏为酌定云南新征地方赋额折》(乾隆三十一年七月十二日)。
⑯《甘肃巡抚黄廷桂奏为查办兰州军户隐占地粮情节折》(乾隆八年十月二十五日)。
⑰《四川布政使高维新奏为奉旨查核四川省各属额粮情形折》(雍正八年十二月十三日)。
⑱《四川布政使高维新奏为复核酌减四川省过重额粮折》(雍正九年十月十八日)。
⑲参见彭雨新《四川清初招来人口和轻赋政策》,《中国社会经济史研究》1984 年第 4 期。
⑳《云南布政使徐嘉宾奏为请减河阳县独重粮税折》(乾隆五年七月二十七日)。
㉑《署理云南总督印务张允随奏为遵旨查明河阳县独重之粮税折》(乾隆六年十月十九日)。
㉒《盛京将军索诺穆策凌等奏为盛京地方酌增流民私开地亩钱粮折》(乾隆四十六年十月初十日)。
㉓《署理河南巡抚尹会一奏为请将河南改作水田之旱地仍照原额完粮折》(乾隆二年闰九月二十四日)。
㉔《吏部尚书协理户部事务讷亲等奏请旱地改作水田仍照原额完纳折》(乾隆五年十二月二十一日)。
㉕《巡视台湾外转御史舒辂等奏陈台地田园科则事宜折》(乾隆六年十一月初四日)。
㉖《巡视台湾外转御史舒辂等奏议台湾新垦田园之科则片》(乾隆六年十一月初四日)。
㉗《两江总督那苏图等奏请除江苏靖江县均加均减钱粮之例折》(乾隆三年六月六日)。
㉘《大清会典事例》卷 165 页 7264,新文丰出版公司影印本。
㉙《闽浙总督郝玉麟奏陈福建建阳田粮始末酌办清厘征粮册籍折》(乾隆元年九月二十六日)。
㉚《清高宗实录》卷 6。
㉛《山西巡抚刘于义奏为酌办丁银并归地粮事宜折》(乾隆八年五月二十一日)。
㉜《山西巡抚阿勒清阿奏为请将寿阳县额定丁徭银两摊入地粮征收折》(道光十二年八月八日)。
㉝参见史志宏《山西省地丁合一完成的年代》,载《清史论丛》第 3 辑,中华书局 1982 年版。
㉞《闽浙总督郝玉麟奏请酌减台湾地丁银两折》(乾隆元年七月十三日)。
㉟《福建布政使王士任奏请量减漳州等属偏重丁粮折》(乾隆二年闰九月十一日)。
㊱《福建巡抚卢焯奏请豁免闽省缺额丁银折》(乾隆二年十一月二十四日)。
㊲《湖北巡抚陈辉祖奏请新垦地亩丁银随年摊征折》(乾隆三十八年六月十二日)。
㊳《直隶总督周元理奏为查明新垦地亩丁银随地粮摊派折》(乾隆三十八年九月十四日)。
㊴《广西巡抚熊学鹏奏为查明新垦地亩丁银仍按旧例摊派折》(乾隆三十八年十月六日)。
㊵《江西巡抚海成奏为筹议新垦地亩丁银五年一次摊派折》(乾隆三十八年十月十三日)。
㊶《湖南巡抚梁国治奏为查明新垦地亩丁银随年摊派折》(乾隆三十八年十月十三日)。
㊷《闽浙总督钟音等奏为查明福建新垦地亩丁银按照额定科则征收折》(乾隆三十八年十月十五日。

(下转第 39 页)

㉕《清圣祖实录》卷 214。
㉖《清圣祖实录》卷 253。
㉘《康熙起居注》康熙四十五年十月二十七日辛亥。
㉙《康熙起居注》康熙五十三年十二月二十四日壬辰。
㉚《康熙起居注》康熙五十四年十月初四日丙寅。
㉛《清史稿》卷 265《张伯行传》。
㉜《清史稿》卷 277《陈瑸传》。
㉞《清圣祖实录》卷 242。
㉟《清圣祖实录》卷 255。
㊱《康熙起居注》康熙五十三年十二月二十日戊子。
㊴《康熙起居注》康熙五十四年十一月初八日庚子。
㊵蒋良骐《东华录》卷 20。
㊸《清圣祖实录》卷 243。
㊹白晋《康熙皇帝》,黑龙江人民出版社,1981 年版。
㊺《清史稿》476《循吏传》一。
㊻《明清史料》丁编第 8 本 799 页《台湾事件残档》。
㊼《清世宗实录》卷 3。
㊽参阅刘祖禹《新加坡政府怎样做到廉洁有效》,载《人民日报》1992 年 10 月 28 日第七版。
51昭梿《啸亭杂录》卷 1《优容大臣》。
52《康熙起居注》康熙二十四年十一月初二日戊午。

(上接第 30 页)
㊸《两广总督李侍尧等奏为遵议广东新垦地亩不摊派丁银折》(乾隆三十八年十月二十六日)
㊹《乾隆朝上谕档》第 7 册,档案出版社 1991 年 6 月版。
㊺参见陈支平《清代赋役制度演变新探》卷三,厦门大学出版社 1988 年 6 月版。
㊻《清圣祖实录》卷 28、32。
㊼50《山东巡抚岳濬奏为查明更名地亩情形折》(乾隆元年五月初六日)。
㊽《湖北巡抚崔纪奏议湖南湖北更名田照民田科则输赋折》(乾隆四年五月二十六日)。
㊾《清代档案史料丛编》第四辑,页 154。
51《清圣祖实录》卷 197。
52《湖北通志》卷 44 经政二田赋。
53《清高宗实录》卷 28。